

小諸市議會議員定数及び報酬等検討委員会

調査検討中間報告書

自 令和 5年12月

至 令和 6年 8月

小諸市議会

1. 小諸市・議会等の変遷

小諸市は、昭和29年4月1日に小諸町と三岡村、南大井村が合併して市制を発足し、昭和32年4月1日に北佐久郡御代田町の一部を編入、昭和34年4月1日に小県郡東部町の一部を編入して現在の小諸市の姿になっています。

本市の議員定数は、地方自治法第91条に基づき「小諸市議会議員の定数に関する条例」によって小諸市制発足当時の30名から議員定数の削減を行い、現在は19名と定めています。

市政発足から現在までの間、地方分権改革や地域主権改革が推進され、地方自治体を取り巻く環境が大きく変化する中、全国の各議会では議会改革や議会活性化に取り組むとともに、議員定数、議員報酬等を議論する動きも活発化しています。

そのような状況の中、平成23年に地方自治法の一部が改正されたことにより、これまで人口区分に応じて定められていた議員定数の上限が撤廃され、各自治体が条例で定める仕組みへと変わり、議員定数は地方議会が自らの裁量と判断によって決定することとなっています。

また、平成21年3月30日に総務省に「地方議会議員年金制度検討会」が設置されて検討がおこなわれ、平成23年6月1日に地方議会議員年金制度が廃止となり、60才以下の地方議会議員は国民年金等に個人的に加入する状況となっています。

本市議会では、分権時代にふさわしい議会を目指すため、議会改革・議会の活性化を進める中で、現行の議会制度等をあらゆる角度から検証することも含め、平成28年12月議会において、議会運営及び議員活動に関する最高規範として「小諸市議会基本条例」を制定しています。

一方、平成31年1月に実施された市議会議員選挙では、市制発足以来初めて議員定数19名と同数であったため無投票という結果でした。そのことを踏まえ「議会と語る会」のテーマを「市議選の無投票を市民と考える」として多くの市民の皆様と意見交換を行う中で「議員定数」や「議員報酬」について様々な意見交換が行われました。こうした活動もあり、令和5年1月の選挙では女性や幅広い年代の立候補者が相次ぎ議員定数より立候補者が上回りました。

議会では、小諸市議会基本条例第25条の規定により議会運営が行われているか検証し、その結果に基づいて必要があるときは見直しを行うものとする規定により次期選挙の1年前（令和7年12月）までに議員定数及び議員報酬等について調査検討する目的のため「小諸市議会議員定数及び報酬等検討委員会」において調査検討を進めてきました。

2. 委員会への付託事件

下記の条例に定められている議員定数及び議員報酬等に関する調査検討を行います。

○小諸市議会議員の定数に関する条例

平成25年12月20日

条例第40号

地方自治法(昭和22年法律第67号)第91条第1項の規定により、小諸市議会議員の定数を19人とする。

○小諸市議会議員の議員報酬及び費用弁償等に関する条例

平成10年10月1日

条例第29号

(議員報酬)

第1条 議会の議長、副議長及び議員の議員報酬は次のとおりとする。

議長 月額 418,000円 ⇒ 月額 427,000円 に変更

副議長 月額 347,000円 ⇒ 月額 354,000円 に変更

議員 月額 326,000円 ⇒ 月額 333,000円 に変更

3. 委員構成と進め方

委員構成は8人とし、付託事件である議員定数、議員報酬等に関する調査検討を進めるに当たり、委員会運営の基本的な考え方や進め方として、①日程表の作成、②基礎資料等の調査・収集、③調査資料等の比較・分析、④各委員の意見発表(協議・検討)、⑤意見集約、⑥委員会としての中間報告書の作成・報告を全議員に示すとともに、令和7年2月までに最終報告を取りまとめることとしました。

4. 議員定数・議員報酬の決定要因となる基礎資料の収集

調査検討に当たっての基礎資料等の収集については次のとおりです。

(1) 議員定数、議員報酬等に関する調査

① 全国の人団39,000人～44,000人の36市との比較検討 資料NO1

② 長野県の19市との比較検討 資料NO2

上記①、②の比較において、県内19市の比較では自治体規模の違いが大きいことから、全国の人団39,000人～44,000人の小諸市を含む36市を対象として比較検討しました。

③ 市長、議員の活動量比較と公務員、民間企業との勤務日数及び給料の比較

資料NO1のとおり、議員定数では、類似団体36市の平均が17.9人であり、小諸市より1.1人少ない状況でした。

類似団体の平均報酬は、349,253円であり、小諸市より16,253円高い状況でした。

(2) 人口の推移と予測、市税の推移、議員定数及び市長・議員報酬の推移

平成 14 年を起点として、人口・市税・議員定数の推移の一覧

| 項目 年度 | 人 口 (人) | 市 税 (億円) | 議員定数 (人) | 議員報酬 (円) | 市長報酬 (円) | 参考事項 |
|----------------|------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------|
| 昭和 30 年 | | | 3 0 | | | |
| 昭和 58 年 | | | 2 8 | | | |
| 平成 3 年 | | | 2 6 | 326,000 | | |
| 平成 10 年 | | | 2 6 | 333,000 | | 議員報酬改正 |
| 平成 11 年 | | | 2 4 | 333,000 | | 定数改正 |
| 平成 14 年 | 45,007 | 52.5 | 2 4 | 333,000 | | |
| 平成 15 年 | 44,918 | 49.6 | 2 4 | 333,000 | | |
| 平成 16 年 | 44,816 | 49.6 | 2 4 | 333,000 | 759,000 | |
| 平成 17 年 | 44,593 | 49.6 | 2 4 | 333,000 | 759,000 | |
| 平成 18 年 | 44,523 | 50.2 | 2 4 | 333,000 | 759,000 | |
| 平成 19 年 | 44,306 | 56.9 | 2 1 | 333,000 | 759,000 | 定数改正 |
| 平成 20 年 | 44,268 | 56.9 | 2 1 | 333,000 | 893,000 | 市長報酬改正 |
| 平成 21 年 | 43,948 | 52.1 | 2 1 | 333,000 | 893,000 | |
| 平成 22 年 | 43,755 | 50.1 | 2 1 | 333,000 | 893,000 | |
| 平成 23 年 | 43,602 | 51.5 | 2 1 | 333,000 | 893,000 | 年金廃止 |
| 平成 24 年 | 44,046 | 49.9 | 2 1 | 333,000 | 893,000 | |
| 平成 25 年 | 43,717 | 49.7 | 2 1 | 333,000 | 893,000 | |
| 平成 26 年 | 43,559 | 50.7 | 2 1 | 333,000 | 893,000 | |
| 平成 27 年 | 43,350 | 52.5 | 1 9 | 333,000 | 893,000 | 定数改正 |
| 平成 28 年 | 43,121 | 52.6 | 1 9 | 333,000 | 893,000 | |
| 平成 29 年 | 42,714 | 51.3 | 1 9 | 333,000 | 893,000 | |
| 平成 30 年 | 42,594 | 51.3 | 1 9 | 333,000 | 893,000 | |
| 令和 1 年 | 42,364 | 52.2 | 1 9 | 333,000 | 893,000 | |
| 令和 2 年 | 41,954 | 54.8 | 1 9 | 333,000 | 893,000 | |
| 令和 3 年 | 41,839 | 54.1 | 1 9 | 333,000 | 893,000 | |
| 令和 4 年 | 41,649 | 55.3 | 1 9 | 333,000 | 893,000 | |
| 令和 5 年 | 41,562 | 57.4 | 1 9 | 333,000 | 893,000 | |

(3) 議員報酬に関する活動量調査の比較

- ① 議員の活動量（日数）と報酬
 - ② 理事者の活動量（日数）と報酬
 - ③ 市職員の勤務日（日数）と給料
 - ④ 民間企業の勤務日（日数）と給料
- ※ 議員の活動量に、ボランティア活動は入っていません。

| 項目 職別 | 月活動量 (日) | 報酬・給料 (千円/月) | 期末手当 寒冷地手当 | 通勤手当 費用弁償 | 扶養手当 住居手当 時間外手当 | 退職金 | 年金 健康保険 補助 50% |
|----------|-------------|-----------------|---------------|--------------|-----------------------|-----|----------------------|
| 議員 | 11.78 | 333 | △ | ○ | × | × | × |
| 市長 | 25.4 | 893 | ○ | ○ | × | ○ | ○ |
| 市職員 | 20 | 40才代 398 | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ |
| | | 50才代 456 | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ |
| 民間企業 | 20 | 40才代 456 | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ |
| | | 50才代 566 | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ |

※給料については、長野県人事委員会の給料資料を参考とする。

活動量の実態から議員報酬を考える

市長と議員の活動時間を3ヶ月間調査した合計時間を市役所職員の勤務時間である1日を7時間45分で除した結果は、

$$\text{市長の月平均日数} = 76.24 \div 3 \text{ヶ月} = 25.41 \text{日}$$

$$\text{議員の月平均日数} = 35.34 \div 3 \text{ヶ月} = 11.78 \text{日}$$

考 察

1. 活動日数では、市長は議員の2.15倍であった。
2. 月額報酬では、市長は議員の2.68倍であった。
(退職金・社会保障費は考慮しない数値)

※市長の職務遂行日数は年間305日：モデル値として設定

(4) 講習会や図書等に掲載された識者の議員定数・議員報酬等に対する意見

①三浦 正士氏（長野県立大学助教授）

令和2年1月22日「第15回長野県地方自治政策課題研修会」

・議員のなり手不足の要因として考えられることとして、「魅力の減退」・「条件の悪さ（報酬の低さ・定数減による当選ラインの上昇等）」そして「地域力の減退」として立候補予備軍の衰退（高齢化や農業・自営業の変化）が上げられる。

・なり手不足の解消として「住民と歩む議会」・「住民福祉の向上に貢献する議会」を目指すため「議員報酬の増額」・「議会事務局の充実」が必要である。

②中村 章氏（明治大学政治経済学部教授）「地方議会人」2011年2月号より

抜粋

・地方行政職員の業務の幅広さと活動量を念頭に置くと、議員の数もそれに対応するだけの大きさの維持が必要である。

・議会が行政監視を重要な機能とするのであれば、議員定数削減には慎重になるべきである。

・上記とは異なり、立法府としての役割を重要な機能とするのであれば、議員の数は少数とし、経費を少数の議員に集中すべきである。

③林 紀行氏（日本大学法学部公共政策学科教授）

令和6年3月26日 議員定数・議員報酬についての研修講師を依頼

・適切な議員定数と議員報酬に対する「正解」はない。

議員定数と議員報酬の「根拠」とは何か？

人口・面積・選挙・財政規模・地区数・活動日数 ⇒ 働く議会であれば市民は認める。⇒ 「住民が受ける議会の情報」と現実の議会の活動

①住民は、議員年金や退職金があると思っている。

②議員報酬と手取り額（概算）を分からない。

林教授の手取りの考え方…議員報酬：333,000円

所得税▲ 6,750円 住民税▲ 14,300円

国民年金▲ 16,500円 国民健康保険▲ 2,700円

介護保険▲ 9,600円 手取り額：258,850円

研修会で50才代T議員の実情報告

所得税▲ 7,751円 住民税▲ 21,858円

国民年金▲ 16,920円 国民健康保険▲ 37,642円

介護保険▲ 国保に含む 手取り額：248,829円

・議員報酬は、議員の一定の役務に対する対価として与えられる反対給付（一方の給付に対して対価の意味をもつ他方の給付）である。現実は、「生活給」的扱いがされてきて、「給与的」に支払われてきた。

・小諸市議会基本条例第20条（議員定数）第21条（議員報酬）の規定により

- ①議会機能
 - ②市の政策課題
 - ③将来都市像
 - ④人口動態
 - ⑤財政力
 - ⑥類似団体との比較
 - ⑦市民の意見…
- を考慮して決定すべきである。

【議員定数及び議員報酬等に関する識者の著書内容】

① 野村 稔氏（元全国都道府県議会議長会調査議事部長）「地方議会の底力」等
より抜粋

・議員定数を減らせば経費の節減になるが、執行機関に対する監視力が低下したら、議会としての役割を十分果たすことができず、結果として住民にプラスにならない。

・地方分権が推進、実現されると地方団体の行財政能力が充実強化される。執行機関の権限が強化されるので、チェックする議決機関（議会）も強化しなければ均衡がとれなくなる。

② 廣瀬 克哉氏（法政大学法学部教授）「議員力メールマガジン第12号」より抜粋

・議員定数削減は、住民を代表して自治体をコントロールする代表者を減らしてしまうのだから、政治家が身を切る改革なのではなく、住民の手足をもぐ改革にはかならない。

・議員定数削減は、本来であれば住民にとっての不利益な決定なのだということを伝える努力と、「皆さんに必要とされる手足となります」という改革意欲を示すことは代表機関として重要である。

5. 委員会等の開催状況（中間報告まで）

| 回次 | 開催年月日 | 審議内容 |
|-----------|---------------|---|
| 1 | 令和5年12月19日(火) | ・正副委員長の互選 |
| 2 | 令和6年1月10日(水) | ・今後の進め方について協議 スケジュール案、班体制（定数班・報酬班・データ班）を決定 |
| 3 | 令和6年1月17日(水) | ・検討委員会の資料作成について（資料作成様式を決定） ・識者による研修について協議 |
| 4 | 令和6年1月29日(月) | ・定数班・報酬班の資料の内容について協議 調査範囲、照会を行う市議会の決定 調査項目について ・議員の活動量の実態調査について 調査期日、回答期日の協議 調査方法の統一（会場準備、通勤時間、懇親会を含めるか等） 議員活動の分類表について |
| 全協 | 令和6年2月2日(金) | ・全議員へ経過報告 ・活動量の実態調査2月分の提出を依頼 |
| 5 | 令和6年2月19日(月) | ・各班からの経過報告 ・市民向けアンケートについて ・識者による研修について協議 |
| 6 | 令和6年3月15日(金) | ・類似団体等比較 調査資料等の比較・分析 各委員の意見集約について ・現在の議員定数・議員報酬に対して一覧表項目の項目について ・識者による研修について（確定） |
| 全協 | 令和6年3月19日(火) | ・全議員へ経過報告 ・活動量の実態調査3月分の提出依頼 |
| 研修 | 令和6年3月26日(火) | ・日本大学法学部公共政策学科 教授 林 紀行氏による議員の定数及び報酬の検討とともに研修会 |
| 7 | 令和6年4月9日(火) | ・各委員の意見提出に基づく意見交換 ・活動量の実態調査4月分の提出を依頼 ・諏訪市行政視察について |
| 視察 | 令和6年4月17日(水) | ・諏訪市行政視察 議員定数が15名に変更となった経緯と変更後の状況について |
| 8 | 令和6年5月8日(水) | ・議員の活動量2月から4月分の調査結果報告について ・各会派の定数・報酬について意見交換 ・佐久市行政視察について |
| 視察 | 令和6年5月13日(月) | ・佐久市行政視察 議員報酬を増額した根拠及び議員定数を減とした理由など |
| 9 · 10 | 令和6年6月7・19日 | ・定数、報酬について各委員・会派の考え方を再度報告 ・市民アンケートについて |
| 11 | 令和6年6月27日(木) | ・定数、報酬について各委員・会派の考え方を再度報告 ・常任委員会構成について協議 正副議長の報酬について協議 ・市民アンケートについて 識者による研修について |
| 12 | 令和6年7月8日(月) | ・議員報酬及び議会費等必要経費に基づく資料を参考に報酬について各委員・会派の考え方を再度検討 |
| 13 | 令和6年7月18日(木) | ・議員報酬及び議会費等必要経費に基づく資料を参考に報酬について各委員・会派の考え方を再度報告 ・市民アンケートについて 中間報告について |
| 14 | 令和6年8月1日(木) | ・中間報告書作成協議 |

6. 委員会審査、検討の考え方

議員定数や議員報酬等を調査検討するに当たっては、多角的な視点で議論を深めていくために論点・留意点を整理し、議論を進めることとしました。

(1) 議員定数とは

議員定数は、地方自治法第91条に「市町村の議会の議員の定数は、条例で定める。」とされており、第2項で「議員の定数の変更は、一般選挙の場合でなければ、これを行うことができない。」と規定されています。

江藤 俊昭氏（山梨学院大学法学部教授当時）「自治体議会学」より抜粋

- ①議員定数削減によって、政策提言機能・監視機能の低下になってはいけない。
- ②議員定数削減を提案するならば、議会の役割を補完・代替する案が必要である。
- ③議員報酬と議員定数は別の論理で示すべきである。
- ④現在の議員のためではなく、多くの人が将来立候補し、議員活動がしやすい条件として考える必要がある。

(2) 議員報酬とは

議員報酬は、地方自治法第203条に「その議会の議員に対し議員報酬を支給しなければならない」と定められ、「その額及び支給方法は、条例で定める」とされているが「報酬額」の法令上の基準は存在しない。議員報酬を考える場合には、次の点を確認する必要がある。

【大正大学社会共生学部教授 江藤 俊昭氏 令和4年2月】

- ①住民が議員になるために報酬が必要だという認識に基づいている。
- ②議員は、名誉職でもなければ「非常勤の職員でもない」。「住民自治の根幹」を担う議員が恒常的に活動できる条件として位置づけなければならない。
- ③地域経営において重要な役割を担う議員の条件であるがゆえに条例で定める「お手盛り」を避けるために、住民の意向を踏まえた条例制定となっている。

（自治省通達）

議員報酬は、「非常勤の職員」の報酬とは異なり、議員に期末手当を支給することができる。また、「非常勤の職員」の報酬は原則的には「その勤務日数に応じて支給する」が、議員はそうではなく月額も可能である。
議員報酬は、給与ではなく役務の対価である。議員報酬は生活給でないが、活動量の増大は、生活給的な額が必要ということも内包している。

7. 委員会としての議員定数・議員報酬に関する論点・留意点

【議員定数】

- ①地方分権や地方創生と議会の役割・機能発揮の視点
- ②近隣市・類似市等との比較からの視点
- ③小諸市の人口推移や財政状況からの視点
- ④行政改革と議会改革・活性化からの視点
- ⑤識者の意見を参考としての視点

【議員報酬】

- ①議員報酬額の算出根拠は何を基準にすべきか。
- ②近隣市・類似市等との比較からの視点
- ③市長や市職員、民間企業等の勤務日数と給料との比較からの視点
- ④小諸市の人口推移や財政状況からの視点
- ⑤識者の意見を参考としての視点

8. 議員定数及び議員報酬等に対する委員会の中間報告

議員定数・議員報酬等に関する調査結果の比較分析及び論点や留意点の検討について 論点ごとに、各委員が意見を述べ議論を行った中での委員会としての中間報告は次のとおりです。

【議員定数の報告】

① 議員定数については、増員することへの市民の理解は得られないという多数の委員の意見がありました。

② 議員定数については、多数の委員が「削減が必要」という考え方であるが、「現状維持」という委員が1名ありました。

①類似団体との比較（平均） = 17.9人

現状の議員定数から何名削減するかについて協議をする中で結論に至らず、次回の会議で委員会として意見統一することとしました。

③ 協議において、1名削減と2名削減について意見発表と議論を行いましたが統一を図ることができず、表決により1名削減で委員会としての意見に至りました。

【議員報酬の報告】

- ① 議員報酬については、類似団体 36 市の議員報酬の平均金額より 16,253 円低い状況であるので、16,000 円から 20,000 円程度の増額を求める委員が多数であったが、幅広い年代から議員に立候補することができるよう 20000 円以上の増額を求める委員が 1 名であった。
- ② 議員報酬についても意見統一に至らなかったことから、次回の会議で統一を図ることとしました。
- 協議において、議会費が増額とならない 18,000 円の増額意見と、生活給的要素を含めて 20,000 円の増額意見があり、表決により 20,000 円を増額することで委員会の意見といたしましたが、今後行う①市民アンケート（1,500 名）内容、②パブリックコメント、③市民説明会の意見等を参考として最終的な引き上げとすることで意見統一に至りました。
- ③ 議員報酬の引き上げについては、平成 10 年 10 月 1 日に現在の 333,000 円に引き上げが行われてから 26 年間見直しが行われていない状況であるので、引き上げが必要との全委員の意見がありました。

9. 報告内容の論拠

現在の地方自治制度のもと、執行機関と議会は対等の関係で、相互に緊張関係を保持しながら協力して自治体運営に当たる責任を有する。こうした中で、議会は多様な民意を反映させ、政策立案や監視機能を効果的に発揮することが求められており、こうした観点からは議員定数は多いほうが望ましく、安易な議員定数削減は議会の弱体化につながる恐れもあります。

しかしながら、当市の人口減少や高齢化の進展による厳しい財政状況等を考慮すると現状より議員定数の増員や議員報酬を増やすことは市民の皆様の理解が得られないという全委員の共通した認識でした。

【議員定数に関する考察】

当市の議員定数は19人で、全国の同規模の市の平均17.9人と比べると1.1人多い状況です。

また、近隣市との比較においても、人口が98,198人の佐久市は議員定数が26人であり、市民3,777人に議員が1人であり、人口29,549人の東御市は議員定数が17人で、市民1,738人に議員が1人という状況で、自治体の規模や立地環境等により議員定数の違いが見られるが、類似団体の平均的定数に削減することが望ましいとの考え方で意見が一致しました。

【議員報酬に関する考察】

議員報酬の安易な増額は、市民の皆様の理解を得られないとの意見もありましたが、かつての名誉職的色彩が強かった頃の議員に対する報酬とは異なり、現状においては生活給的要素となっている実態を踏まえ、なり手不足の解消や若い方が立候補できる程度の報酬とすること等が議論されました。

当市の議員報酬の引き上げについては、平成10年10月1日に現在の333,000円に引き上げが行われてから26年間見直しが行われていない状況
であり、さらに、平成23年6月1日に議員年金の廃止に伴い議員個人で国民年金
等に加入することとなったが議員報酬の見直しはされていない状況です。

こうしたことから、類似団体の報酬の平均である349,253円以上に引き上げ
るため、20,000円を引き上げることが将来を担う多様な議員構成の議会として
必要であるとの考え方で委員会としての意思統一が図られました。

付帯的意見として厳しい財政状況が予測される中では、議員報酬の増額により議会費の増額とならないよう努めることが市民の皆様から信頼される議会とするための筋道であると考えます。

現状の議会体制等に甘んずることなく、議員各自が不断の努力により資質の向上に努めるとともに、小諸市議会基本条例に基づき地域民主主義の確立のための議会改革、議会活性化の歩みを進めることによって、市民の皆様から信頼される議会、魅力ある議会を目指すことを委員会としての一致した意見であると申し上げ、中間報告とするものです。

